

论亚佩克的部门提前自由化

厦门大学南洋研究所 廖少廉

摘要: 部门提前自由化是近几年亚佩克(亚太经合组织)的重要议题之一。本文分析导致亚佩克部门提前自由化计划受挫的诸方面原因,探讨多边国际经济组织中选择部分经济部门先行减免关税的实际和理论问题,并对亚佩克今后自由化领域的发展方向提出看法。

关键词: 亚佩克; 部门提前自由化; 问题; 原因

从1996年到1998年,部门自愿提前自由化成了亚佩克(亚太经合组织)的重要议题之一。它经历了计划提出,激烈谈判,到最后被移交给世贸组织讨论的过程。该计划最终未能付诸实施被广泛认为是亚佩克自由化进程的首次重大挫折。

一、计划提出的背景

自1993年西雅图会议开始,亚佩克的自由化进程不断加快,1994年茂物会议确定了发达成员和发展中成员分别不迟于2010年和2020年实现贸易和投资自由化的时间表。然而,亚佩克成员经济体尽管各自制订并实施了单边行动计划,但是这一措施也存在一些问题,如各成员虽然普遍提出减税计划,但没有对其它影响自由化的障碍提出有效的解决方案;各成员实施自由化的情况不尽一致;对各单边行动计划的内容和实施情况进行评估和比较也仍然存在不少技术上的困难和缺乏必要的资料。此外,尽管成员拟每年对各自的单边行动计划进行修订补充,但许多成员实际上并没有这样做。在某些发达成员看来,降低关税和非关税壁垒的进展仍然过于缓慢。据它们估计,在世贸组

织新一轮谈判开始时各成员不大可能作出新的自由化承诺或对原计划进行大量新的修订和补充。在这种背景下,多数发达成员力图通过某些部门提前自由化的方法来加快亚佩克的贸易自由化进程。

部门提前自由化计划的提出还受到《信息技术协议》等一些多边协议成功签署的启示。1997年的《基础电信协议》、《金融服务协议》和《信息技术协议》等协议的签署似乎表明,亚佩克可以通过一些部门的先行开放来加速贸易投资自由化的步伐。因此,亚佩克的发达成员首先提出在上述两个时间表之前通过选择部分部门先实施自由化的方法加速商品贸易自由化。1996年,亚佩克领导人马尼拉会议开始讨论此项计划,并指示成员的贸易部长确定一些通过自愿提前自由化“对各成员和整个地区的贸易、投资和经济增长能够起正面作用的部门”,同时对其具体实施方法提出建议。1997年8月在各成员总共提议的62个部门中选出41个部门作为候选部门,最后在11月的温哥华会议上确定其中15个部门先实施开放措施。

这15个部门分为两部分,其中9个拟从1999年先行实施自由化计划,它包括环

境产品和服务、渔业和鱼产品、林业和林产品、医用设备和用具、电信设备(指相互承认的安排)、能源、玩具、珠宝首饰和化学品。其余6个部门是油菜籽和油菜籽产品、食品、天然和人造橡胶、化肥、汽车和民用飞机等,这些部门在上述9个部门实施自由化计划后才开始实施。部门提前自由化计划规定了各部门削减关税的时间表和便利化措施,各有关部门的自由化具体实施方案各不相同。与过去国际上多种自由化措施不同的是,该计划在部门自由化中拟同时采取便利化和经济技术合作的措施与自由化相配合。但是,1998年部门提前自由化计划的实施框架没能在贸易部长会议上通过。部长会议的联合声明提出把部门提前自由化的关税削减问题提交给世贸组织,并重申成员可在自愿的基础上实施有关关税的承诺,贸易便利化的工作将继续。然而,至今还没有一个成员宣布将单边实施部门提前自由化的减税措施。事实上,部门提前自由化计划在付诸实施之前就夭折了,笔者认为,出现这种情况有实际和理论上的原因。

二、计划面临的实际问题分析

部门提前自由化计划从提出到制订的整个过程一直面临一系列的现实问题。

1. 它违背了亚佩克的运作方式,使亚佩克的部门自由化计划变为缺乏灵活性的一揽子交易,从而导致其注定将遇到各种困难

该计划的提出和具体实施计划的制订过程一直处于主要来自美国的巨大压力之下。美国官员不顾亚佩克的协商、自愿和非约束性的运作方式,在各有关会议上不断施压,甚至威胁说,如果部门提前自由化计划不能获得通过,就会给亚佩克带来严重后果。对

于许多成员经济体来说,除了赞成或反对,没有任何其它选择。尽管部门提前自由化计划名义上是“自愿”的,但是它实际上背离了亚佩克的论坛(非谈判机构)性质,实施的是谈判运作机制,从确定该计划到制订具体实施方案整个过程中存在大量的讨价还价。由于成员经济体的比较利益各不相同,各成员在同意降低某些部门的关税的同时,要求其它成员也须降低其它领域的关税。由于它背离了亚佩克的自愿、非约束性和全面性的原则,该计划不可避免地要经历一个十分坎坷的历程。

2. 有些成员考虑到自身的实际情况,从一开始就拒绝参与

在亚佩克当时的18个成员中,16个成员愿意考虑部门提前自由化计划,智利和墨西哥明确表示不参与。智利的理由是它不愿意改变其基本一致的关税税率结构(除了少数农产品外,智利对大多数产品实施同一关税)。但智利承诺从1999年1月1日起降低税率,从1998年的11%降到2003年的6%。墨西哥则反对在亚佩克中采用部分部门自由化的办法来实现贸易自由化。它主张通过世贸组织实施多边自由化。此外,日本由于国内的巨大政治压力坚决反对把渔业和林业两个部门列入该计划之中,中国、印尼、泰国、马来西亚等成员也并不十分支持该计划。当然,也有一些成员不愿意对自己所有的贸易伙伴提供“自愿”减税的优惠,因为亚佩克采取开放的地区主义,即对该组织以外的国家也提供同样的优惠,这样会造成其它国家“搭便车”。

3. 提前自由化部门的确定也有问题

这些自由化部门并不是原来意义上的“部门”,如关税编号内的1位数或2位数税号,有的只属于4位数的级别。同时,这

些部门内有些产品却不包括在内。尽管部门提前自由化原计划是对单边行动计划的补充,但是由于它所涉及的部门很窄,这就使得总体效果有限,从而也就使得参与者的利益很难取得平衡。它不仅不可能使经济总体保护程度明显降低,也不能促使那些保护程度最高的部门实施关税自由化。此外,它还会使将来有关最高保护部门的自由化的谈判变得非常困难。

不难想象,在少数部门中要达到各有关成员之间的综合利益平衡非常困难。此外,由于部门自由化所包含的范围非常窄,这就使得总体效果有限,从而使得参与者的利益很难取得平衡。

三、对有关理论问题的分析

从理论上讲,在一时无法实现全面贸易自由化的时候,某些部门提前自由化能够使有关成员在这些部门从世界上进口较廉价的商品,将现在进口部门用于竞争的一些资源转移到在成员内部能够更有效使用的其它部门。这有利于提高资源的使用效率,也能够进一步促进国际范围的生产专业化。同时,亚佩克的部门提前自由化似乎在一定程度上也尊重不同成员的具体情况,使各成员从事各自拥有比较优势的部门的专业化生产。但是,我们必须看到,在区域多边经济合作中,部分部门提前自由化也会带来一系列负面的后果。

首先,尽管某一部门或某些部门的关税削减可能带来福利的增加,但是对效率和福利的净效益则要看这些产品与其它贸易产品的关系,以及关税结构的变化。假定经济中有两种可相互替代的商品,如果第一种商品减税,那么这种商品关税的削减会导致对第

二种商品的需求下降,因为对第一种商品的需求提高了。这样一来,由于对第二种商品的需求下降,来自消费这一商品的福利也会减少。此外,对第二种商品的需求下降会减少来自该商品的消费者剩余以及所征收的关税收入(当然,在衡量净收益时,这些负面影响要扣除来自第一种商品的消费者剩余的净提高)。因此,部分部门提前自由化会使多边合作组织中的某些成员的利益受损。这体现了所谓的“次最佳理论”。

其次,部门提前自由化还会带来资源配置有效性的损失,尤其是它并非从关税税率最高的部门开始,而是首先从税率相对较低的部门先实施自由化。尽管部分部门提前自由化会带来某些关税和非关税壁垒的下降,从而在一定程度上降低总体保护水平,但是它对不同产品和不同产业部门的影响是不同的,因此会造成不同部门受保护程度的差异的扩大。特别是当原来受到保护较少的部门首先实施自由化,而高保护部门则保持不变,上述情况就更明显。若部门提前自由化侧重于加工生产的上游部门,而这些部门当前的保护程度本来就已经比较低,与此同时又把受到较高保护的下游部门排除在自由化计划之外,这就使得进口的生产投入相对较便宜。因此,降低这些生产投入的关税税率会提高那些原来已经得到较高保护的(最终产品生产)工业部门的有效保护率。上游部门的自由化会进一步促使资源从保护程度较低的部门流向保护程度仍然较高的部门,从而造成进口竞争部门的资源配置不当更为严重。国内资源从上游部门流向下游加工部门导致了次最佳福利的损失。

具体从亚佩克的部门提前自由化计划看,有些部门正是加工领域的上游部门,它们的保护程度原来就相对较低,如化学品以

及煤和天然气等能源,它们一般保护程度较低。这些上游部门的产品在其它保护程度相对较高的部门被广泛使用,如使用石化产品的人造纤维和纺织业,进而服装业,这些下游部门往往都受到较高保护。这样,对化学品实施自由化将促使资源从国内化学品生产部门和国内煤炭和天然气的生产部门流出,鼓励国内纺织业、服装业和其它制造业(如某些玩具和运动器械等)生产规模的扩大。这样只对生产过程涉及的部分部门进行自由化,很可能造成高保护的下游加工部门的投入变得便宜,从而造成效率和总体福利的损失。这表明部分部门自由化可能损害一些成员的福利。当然,在亚佩克的部门提前自由化计划中,林产品的情况有些不同,因为与之有关的上游和下游生产活动都拟减税,即林产品的自由化覆盖了整个生产过程,从原木、木料、木产品、纸浆到纸产品和印刷都在自由化计划之列。这样资源在配置方面就较少流向较高保护的下游加工部门,从而损害资源配置效率。

最后,在许多国家,对原材料的名义保护水平一般较低,而下游加工部门受到较高的保护。这就造成亚佩克成员一般都提出各自原来保护程度就比较低(即所谓比较不那么敏感)的部门提前实施自由化,而高保护部门则仍然原样不动。这就很难保证亚佩克多数成员的真正收益会得到增加,其所能带来的资源配置效益当然也就非常有限。

由于上述原因,乌拉圭回合之后,在世贸组织多边谈判的框架下,部门自由化尽管也有过多次尝试,但是始终并不顺利。如1996年关于海洋运输服务的谈判根本达不成协议而中止了。这说明,只涉及少数部门的自由化计划的谈判难度很大,即使制定了

协议也很难顺利实施。

四、结论

亚佩克部门提前自由化计划最终未能付诸实施,有其一系列实际运作的问题,其中最主要的是它违背了亚佩克的自愿、非约束性和全面性的运作方式。它表明个别发达成员在亚佩克中不顾该运作原则强行按自己利益行事已不容易通行。从理论上,部分部门提前自由化可能使多边经济合作组织中的某些成员的利益受损,造成国内资源从保护程度相对较低的上游部门流向保护程度较高的下游生产部门,从而损害资源配置效率和带来次最佳福利的损失。鉴于上述分析,部门提前自由化计划要取得成效,应充分注意整个生产过程各阶段的联系,使“部门”的覆盖面更宽,涉及生产各阶段的保护,这样才能带来一些相互联系的产业部门的自由化(如林业和林产品部门),避免次佳福利损失。另外,从保护程度最高的部门开始实施自由化不仅能降低保护程度最高部门的保护水平,有利于使国内各部门保护水平趋于一致,而且也可以避免部门提前自由化所带来的资源利用效率下降的弊端。这种从最高的保护部门开始减税的方法与亚佩克的大阪原则也是一致的。这里所指的保护包括关税和非关税壁垒、补贴等措施。此外,必须指出的是,今后亚佩克在贸易自由化方面的努力,除了降低关税以外,还应该着力于贸易便利化措施的探索和实施便利化方面的合作。

(责任编辑 毕华鸾)